

英国“脱欧”乱象多 欧盟应对留余地

中国国际问题研究院欧洲所助理研究员 张蓓



张蓓

21日,英国首相特雷莎·梅在议会下院公布退出欧洲联盟协议的替代方案,提议就英国与爱尔兰边界的“备份安排”寻求欧盟作出让步。梅同时再次排除举行“脱欧”二次公投的可能性,同时拒绝排除“无协议脱欧”的可能性。欧盟对此立场是否可能松动?欧盟内部是否有不同声音?本版编辑特请专家做详细解读。

问:1月29日英国议会将就新“脱欧”协议再次进行表决。针对英国“脱欧”的最新走向,欧盟持有怎样的看法?

答:对于英国“脱欧”的最新走向,欧盟的看法总结起来有三点。

一是对英国“脱欧”乱象的无奈和恼火。从欧盟的立场看,英国“脱欧”从头到尾就是英国自己整出来的闹剧,戏演不下去了,还指望欧盟来拯救。英国在完全没有准备好的时候就启动《里斯本条约》第五十条的“脱欧”条款,主动上好倒计时。国内既没想清楚“脱欧”的具体内涵,也没算清楚成本,更没有有魄力、有战略的领导人带英国走出“至暗时刻”。这两年来,英国政治已被内斗、自私、妄想消耗,面对“脱欧”难题则是能拖就拖。

二是对“无协议脱欧”的担忧。虽然“无协议脱欧”对英国的伤害更大,但也是欧盟想竭力避免的情况。特雷莎·梅这份被否定的“脱欧”协议草案虽然并不完美,但至少在关键问题上提供了确定性,能保证英国以破坏性较小的方式离开欧盟。在协议草案被否决后,欧盟各国领导人纷纷表达对“无协议脱欧”的担忧。

三是对逆转“脱欧”燃起了新希望。从另一个角度看,英国议会会对“脱欧”协议草案的否决是英国“脱欧”进程的一个重大挫折,不确定大大增加。其中一个可能性就是逆转,即英国不脱了。尽管2016年公投的决议始终是一个很难逾越的阻碍,但英国内部“留欧派”仍有巨大能量。而欧盟对逆转“脱欧”也一直心怀希望。欧盟法院去年裁决英国可以单方面撤回《里斯本条约》第五十条的“脱欧”申请,而不需27个成员国同意。在协议草案被否决后,欧洲理事会主席图斯克就发了一条意味深长的推特,“既然达成协议已无可能,也没人想要‘无协议脱欧’,谁会最后有勇气说出那唯一可能的解决办法?”

目前看,欧盟肯定会与特雷莎·梅保持工作性接触,但距离“重开谈判”还有很大距离。“脱欧”的巨大困境责任不在欧盟,而在英国,欧盟没有意愿和能力帮英国理清烂摊子。欧盟也不会牺牲单一市场完整性、不顾成员国爱尔兰的利益来取悦英国。欧盟早已否决重开谈判的可能,在英国不修改“脱欧”路线的情况下,欧盟修改“脱欧”协议的可能性微乎其微。因此,英国无法寄希望于欧盟的善心来解决自身的问题。

2 欧盟内观点不一但总体团结

问:欧盟内部诸多成员国,对英国“脱欧”事宜立场接近吗?是否有不同考量?

答:欧盟各成员国与英国的关系亲疏有别,在“脱欧”问题上关注点也不一样。在欧盟内,英国属于“北欧集团”,反对欧盟一体化朝联邦化方向发展,强调本国财政纪律、反对欧盟内转移支付,反对欧盟保护主义倾向。荷兰、瑞典这些曾经躲在英国“老大哥”身后的国家,在努力探索英国“脱欧”后如何“团结自立”。从贸易上看,德国与英国关系尤为密切。德国是英国在欧盟内最大的伙伴,是英国最大的进口来源地。“脱欧”会破坏英欧贸易现状,因此德国工商界希望英国“软脱欧”,最好不“脱欧”。在人员纽带,欧盟东扩后,在“人口自由流动”福

利的促进下,大量东欧人来到英国寻找机会。英国“脱欧”后如何保障东欧移民的权利是东欧国家最关心的问题。在历史上,爱尔兰与英国有复杂关系,经济上也曾仰英国鼻息。两国为解决北爱尔兰问题而达成的《贝尔法斯特协定》很大程度依赖于英爱均为欧盟成员国这一前提。让英国“脱欧”不破坏爱尔兰岛现状是爱尔兰政府底线。

尽管观点不一,但在英欧谈判过程中这些欧盟国家一直保持团结。它们很早意识到,各国在英国“脱欧”问题上迥异的优先很容易被英国利用,从而损害欧盟整体利益。因此早在谈判开始前,欧洲理事会就定下了原则。第一,不能损害欧洲单一市场的完整性,即对人口、资本、商品、服务自由

流动要么全盘接受要么全盘拒绝,决不能挑挑拣拣;第二,必须区别成员国和非成员国,英国作为非成员国不能要求得到成员国的权利。此外,欧盟对谈判也定下了规矩,欧盟各国领导人组成的欧洲理事会会谈判大方向、由欧盟行政机构负责谈判,谈判进展再交由欧洲理事会审议。这种操作能让英国在欧盟成员国之间“分而治之”的小算盘落空,因为欧盟理事会在很大程度上能维护欧洲一体化利益。

从英欧谈判开启到现在,英国多次试图利用欧盟成员国间的差异立场从中渔利,但没有成功。

英国“脱欧”虽关系欧盟成员国不同的利益,但各国均明白英国“脱欧”对欧洲一体化是巨大挑战。如果他们将私利置于公利之上,英国“脱欧”则真有可能成为“欧洲一体化结束的开端”。

3 “无协议脱欧”对英影响更大

问:一旦英国“无协议脱欧”,将会对欧盟国家造成怎样的影响?

答:首先要明确一点,“无协议脱欧”对英国影响更大。单从英欧经济数据上看,2017年,英国对欧盟出口占其出口总量的44%,而欧盟对英国出口只占其出口总量的8%。“无协议脱欧”意味着在欧盟框架内管理英欧之间往来贸易、药品、航空等所有法规都将作废,也意味着欧盟在世界范围内签订的约50个自贸协定不再适用于英国。

尽管无论是体量还是资源上,欧盟都比英国更有能力应对“无协议脱欧”,但这并不意味着英国“断崖式”脱欧,欧盟“不会痛”。无论在公民权、“分手费”、英欧贸易、英爱边境等问题上,“无协议脱欧”都将立刻给欧盟带来大麻烦。目前有400万欧盟居民生活在英国,梅曾表示若“无协议脱欧”也会保障他们的权利,但400万人的未来显然不能寄于政客的口头承诺。协议草案规定的约390亿英镑的“分手费”关系到欧盟一些重要项目的正常运转,英国“无协议脱欧”将使欧盟经费捉襟见肘。爱尔兰共

和国与北爱尔兰的“隐性边境”对北爱和平有重要象征意义、对北爱现状有实质意义,如果没有做出相应安排,“无协议脱欧”将意味着英爱边境立刻出现混乱。

过渡期为从事英欧贸易的欧洲商业团体提供了约两年的喘息时间,在保持现状的背景下可以为未来变动做准备。“无协议脱欧”意味着“脱欧”后没有过渡期,欧盟法律不再适用于英国,英欧贸易关系回到世界贸易组织框架内,双方面临相互间关税水平提升和贸易壁垒增加问题。英欧之间高度融合的供应链将立刻被打断,从事英欧贸易的商业团体将面临成本上升、效率大减的结果。

迄今为止,欧盟应对“无协议脱欧”的文件已发了70多份。2018年11月发布了十分具体的民用航空业指南。2018年12月又拟定了应对英国“无协议脱欧”的应急方案,包括金融服务、航空运输和海关等可能发生严重混乱的领域。如果英国“无协议脱欧”,欧盟将允许设在英国的金融企业获得12个月“临时且有条件的对等期”,继续在

欧盟成员国经营,还将允许英国航空运营商继续使用单一欧洲空管12个月并延长部分飞行许可期限。欧盟也呼吁成员国采取行动保障在欧英国人的权利。

在成员国层面,在“无协议脱欧”中首当其冲的爱尔兰一直积极为脱欧各种可能情况做准备,包括“无协议脱欧”。从2018年12月起加速了应急方案准备,形成了外交部协调、各部门分头跟进的局面,包括加速应对“无协议脱欧”的国内立法。

2018年8月法国启动了英国“无协议脱欧”应急预案,为居住在法国的英国公民提供便利,以确保他们能够顺利入境等。2018年12月,法国总理菲利普宣布,将启动“与英国‘无协议脱欧’有关的一套计划”以应对可能的情况,包括保护侨居英国的法国侨民、保障侨居法国的英国公民的地位以及预定采取一些措施以便在边境恢复对货物的检查。

2018年12月,德国联邦议会通过了一项规范英国“脱欧”过渡期有关法律地位的法案。该法案旨在在英国实现有协议“脱欧”的前提下,规范“脱欧”过渡期内英国在德国的法律地位,以及英国个人和公司在德权利。

4 一体化目标需要欧盟应对得当

问:如果英国“无协议脱欧”,欧盟力推的欧洲一体化进程面临怎么样的前景?

答:毋庸置疑,英国“脱欧”是欧洲一体化一个重大挫折。20世纪50年代启动的欧洲一体化进程一直处于前进状态,只是速度有快有慢,但英国“脱欧”意味着这一进程的首次倒退。因此,无论英国以何种形式“脱欧”,对欧洲一体化的伤害都已造成。

英国“无协议脱欧”确实将给欧盟带来很大困难。但从欧盟角度看,对欧洲一体化最大的威胁并不在于英国“无协议脱欧”,而在于一旦欧盟应对不当,英国“脱欧”将

产生巨大的反面示范效应。

欧盟必须确保其最看重的原则不被“脱欧”的巨大混乱冲垮,确保欧盟27国能在挑战面前保持团结。多年来,欧盟以“规制性力量”自居,将原则、标准奉为其立足之本。如果因为英国的压力就在红线上让步,那欧盟日后将毫无信誉可言。如果英国能在27国之间插上楔子,那“一体化”的存在将沦为笑柄。因此,在英国“脱欧”的问题上,欧盟必须保持完美平衡。一方面,不能对英国“仁慈”。如果英国在“脱欧”过程中毫发无损,在欧洲各国都有疑欧主义存在

的背景下,难保此后不会出现下一个英国。另一方面,英国“脱欧”后也仍是欧盟重要的经济、安全、外交伙伴,欧盟需要和英国保持友好关系。因此欧盟不能对英国太过分,在坚守底线的情况下还是要给英国善意。

英国“脱欧”的发生已经将欧洲一体化面临的挑战展现无遗。诚然,在英国这个具体案例中,欧盟成了国内问题的替罪羊。但是欧盟并不全然无辜。英国人投下“脱欧”选票,根本原因是生活水平的停滞、不稳定的工作、没有希望的未来、身份归属的迷失,这些情绪在欧盟成员国中十分普遍,欧盟许诺了很多、做了很多,却没有解决民众的困难和忧虑。如果欧盟不能解决问题,注定会被看作问题的来源。

特朗普任期过半 交出怎样“成绩单”

就在美国联邦政府不断刷新最长关门纪录的同时,特朗普就任美国总统已满两年。两年来,特朗普政府在内政外交方面推出一系列举措,引发各种议论,也给世界带来冲击。

内外政策影响各异

内政方面,特朗普政府两年来在税改、移民、贸易、能源等领域推出一系列新政策。

在经济领域,特朗普政府实施了美国30多年来首次重大税改,为美国经济带来短期刺激效应。特朗普政府还放松了对煤炭、石油领域的管制,废除了奥巴马政府制定的《清洁电力计划》,为美国能源开发松绑。此举遭到民主党人及环保组织的谴责。在安全领域,特朗普政府增加国防预算,加大对太空、网络等

方面的投入,并计划大规模扩建海军。在民生领域,限制非法移民成为特朗普的重要目标。特朗普政府修建美墨边境墙的计划和强硬对待非法移民的做法引发美国舆论批评,并成为两次政府关门的导火索。外交方面,特朗普政府奉行“美国优先”,采取一系列单边主义和保护主义行动。

美国塔夫斯大学国际政治学教授丹尼尔·德雷兹纳认为,特朗普政府的单边主义倾向令美国的“诚信”受损,很可能影响其他国家

对美国的信任。与此同时,特朗普与朝鲜最高领导人金正恩去年举行了首次会晤,这一举措成功吸引了世界目光。

美国社会分裂加剧

两年中,政见分歧已经渗透到美国社会各个层面,无论是在校园生活、体育赛事、家庭聚会中,政治话题都可能引发争论和摩擦。美国乔治·梅森大学政治学者乔治·施奈德认为,现在在美国自内战以来政治分裂最严重的时刻。政治风险咨询机构欧亚集团总裁伊恩·布雷默援引最新研究数据指出,过去20

年间,美国国内持坚定的保守主义或自由主义立场的人数翻倍,而温和的中间派力量严重受损。

在去年国会中期选举中,民主党人重夺众议院控制权,而共和党人扩大了在参议院的优势。分析人士指出,过去两年,由于同时控制白宫和国会,共和党人在立法上占据不可撼动的优势,引发民主党人不满。未来可预见的是,重夺众议院控制权的民主党人将尽力阻碍特朗普政府的立法议程,两党合作将更难实现。

刘阳 刘晨